

Arbeitsmarkt

Keller, Berndt; Seifert, Hartmut

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Keller, B., & Seifert, H. (2018). Arbeitsmarkt. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 83-95). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-5599099>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Berndt Keller, Hartmut Seifert

Arbeitsmarkt

S. 83 bis 95

URN: urn:nbn:de:0156-5599099



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Arbeitsmarkt

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Rechtlich-institutioneller Rahmen
- 3 Langfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes
- 4 Wandel der Beschäftigungsformen
- 5 Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes
- 6 Mindestlohn
- 7 Internationalisierung der Arbeitsmärkte

Literatur

Arbeitsmärkte unterscheiden sich von anderen Märkten durch ihre Funktionsweise und institutionellen Besonderheiten wie die Rolle der Tarifparteien oder den Mindestlohn. Zu den langfristigen Entwicklungstendenzen zählt sowohl die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse als auch eine voranschreitende Internationalisierung. Zugleich bestimmen veränderte Formen der Flexibilität die Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Rahmenbedingungen.

1 Einleitung

Arbeitsmärkte sind nicht nur wirtschaftliche, sondern auch gesellschaftliche Institutionen. Sie haben zwei Aufgaben gleichzeitig zu erfüllen: Zum einen vermitteln sie Angebot und Nachfrage von Arbeitskräften in quantitativer wie qualitativer Hinsicht (Ausgleichsfunktion). Zum anderen verteilen sie Chancen materieller und immaterieller Art nicht nur auf die Arbeitskräfte, sondern auch auf andere Individuen wie Familienmitglieder (Verteilungsfunktion). In der Realität divergieren die Ergebnisse dieser Aufgabenbereiche oftmals.

Ausgangspunkt der theoretischen und politischen Überlegungen sind unterschiedliche Annahmen über die Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Kontrovers diskutiert wird vor allem die Frage, ob Arbeitsmärkte wie alle anderen Märkte (z. B. für Gebrauchtwagen oder Bananen) beschaffen sind, wovon die Mehrzahl der neoklassisch orientierten Ökonomen überzeugt ist, oder ob grundsätzliche Unterschiede bestehen, wovon insbesondere Sozialwissenschaftler (vgl. Sengenberger 1987) und Institutionenökonominnen (vgl. Zercher/Schöning/Klingenberg 2000) ausgehen. Gemäß der zuletzt genannten Position weisen Arbeitsmärkte wesentliche Besonderheiten auf. Die Arbeitskraft als Ware ist mit spezifischen Eigenschaften ausgestattet. Gekauft bzw. getauscht werden nicht Arbeitnehmer, sondern deren Arbeitskraft bzw. -fähigkeiten, die mit ihnen untrennbar verbunden sind und die aufgrund der Vermögenssituation kaum dauerhaft zurückgehalten werden können; daher besteht zumeist ein Verkaufszwang der Ware Arbeit. Dies kann zu anomalen Reaktionen führen. Bei sinkenden Löhnen müssen Arbeitsuchende mehr Arbeit anbieten, um den Lebensunterhalt bestreiten zu können. Das Mehrangebot wirkt weiter preissenkend, falls nicht Regelungen für eine Untergrenze sorgen.

Weiterhin ist der Arbeitsvertrag aufgrund von Transaktionskosten und Informationsasymmetrien nicht vollständig zu spezifizieren (vgl. Franz 2013): Während Arbeitszeiten und Entgelte recht genau festgelegt werden können, gilt dies für die tatsächliche Arbeitsleistung nur begrenzt (asymmetrische Spezifizierung). Leistungszurückhaltung (*Shirking*) kann zum Problem werden; die Bereitschaft zur Kooperation ist nicht voraussetzungslos.

Schließlich sind Arbeitsmärkte abhängig von Güter- und Geldmärkten und müssen über die Fähigkeit verfügen, auf dort verursachte Fehlentwicklungen zu reagieren. Diese Abhängigkeit belegt die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 anschaulich.

2 Rechtlich-institutioneller Rahmen

Die Besonderheiten des Arbeitsmarktes bedingen, dass Institutionen und Regeln die Austauschprozesse zwischen Angebot und Nachfrage maßgeblich beeinflussen (vgl. Solow 1990). Den institutionellen Rahmen gestalten verschiedene Akteure. Grob lässt sich zwischen Gesetzgeber und Tarifvertragsparteien unterscheiden.

Auf der Seite der Legislative stehen EU-Regelungen, Bundes- und Landesgesetze, die Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt in vielfältiger Weise direkt und indirekt beeinflussen. Inhaltlich beziehen sie sich auf einen weiten Bereich, zu dem das individuelle und das kollektive Arbeitsrecht (Kündigungsschutz-, Betriebsverfassungs-, Mitbestimmungs-, Tarifvertrags-, Arbeitsschutz-, Arbeitszeitgesetz usw.) ebenso zählen wie der gesamte öffentliche Bildungsbereich (Schul- und

Hochschulgesetze der Länder, Berufsbildungsgesetz usw.). Auch sind internationale Abkommen, z. B. im Außenhandel, bedeutsam. Darüber hinaus setzen die Arbeitsgerichte durch Rechtsprechung Rahmenbedingungen für die privaten Akteure, wodurch eine hochgradige „Verrechtlichung“ der Arbeitsbeziehungen im Sinne prozeduraler wie materieller Vorgaben entsteht.

In den Aufgabenbereich der Tarifvertragsparteien fällt in erster Linie die Aushandlung von Löhnen und Arbeitszeiten sowie der übrigen Arbeitsbedingungen. Bis in die 1990er Jahre wurden Tarifverhandlungen vor allem auf Sektor- bzw. Branchenebene geführt, sodass sämtliche tarifgebundenen Unternehmen von den gleichen Veränderungen betroffen waren. Seitdem gewähren tarifliche Öffnungsklauseln mehr Spielraum für von den tariflichen Standards abweichende Regelungen. An Bedeutung gewinnen betriebszentrierte Verhandlungen, die die spezifischen Bedingungen einzelner Betriebe in stärkerem Maße berücksichtigen (Dezentralisierung des Tarifsystems).

Eine Besonderheit im internationalen Vergleich stellt das System der Dualen Berufsausbildung dar. In geteilter Verantwortung von Staat und Wirtschaft findet die Berufsausbildung sowohl im Betrieb als auch in der Berufsschule statt. Diese Kombination von praktischer und theoretischer Ausbildung sichert der Wirtschaft einen praxisnah ausgebildeten Fachkräftenachwuchs. Die sowohl allgemeinen als auch speziellen Qualifikationen sind vielfältig verwertbar und schaffen vergleichsweise günstige Voraussetzungen für die Gestaltung der betrieblichen Arbeitsorganisation. Im Unterschied hierzu ist die berufliche Weiterbildung nur partiell in Tarifverträgen geregelt und damit in weiten Teilen der Initiative der Betriebe überlassen.

Die Ausgestaltung des institutionell-rechtlichen Rahmens beeinflusst nicht nur Entwicklung und Struktur des Arbeitsmarktes, sondern auch Lohnniveau und -struktur. Dabei kommt es auf das Zusammenspiel der institutionellen Regelungen an. Deren Änderungen wirken in unterschiedlichen Reaktionszeiten auf Angebot und Nachfrage ein. Bedeutsam ist deshalb ein frühzeitig aufeinander abgestimmtes Handeln. So schlagen sich Änderungen im Bildungssystem in aller Regel erst nach mehreren Jahren in einer veränderten Angebotsstruktur nieder. Lohnerhöhungen werden dagegen unmittelbar wirksam.

3 Langfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes

Der Arbeitsmarkt unterliegt einem ständigen Wandel. Sowohl Veränderungen auf der Angebotsseite (demografischer Wandel, Größe und Struktur der Bevölkerung, Lebenseinstellungen, Präferenzen, Bildungssystem usw.) als auch auf der Nachfrageseite (Welthandel, technologischer und organisatorischer Wandel) spielen eine Rolle. Hinzu kommen Veränderungen in den rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen (Gesetze, Tarifverträge). Folgende Trends kennzeichnen die langfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes seit Beginn der 1990er Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung:

- **Steigende Erwerbstätigkeit:** Die Zahl der Erwerbstätigen – abhängig Beschäftigte und Selbstständige – ist zwischen 1992 und 2015 um 12,5 % von 38,3 auf 43,06 Mio. gestiegen.
- **Steigende Erwerbstätigenquote:** Die Erwerbstätigenquote, der Anteil der Erwerbstätigen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren an der Gesamtbevölkerung des gleichen Alters, hat zwischen 1992 und 2015 von 69,8 auf 78 % zugenommen und zählt zu den höchsten der Mitgliedsländer der Europäischen Union (EU; ► *Europäische Union*).

Arbeitsmarkt

- **Feminisierung:** Die gestiegene Erwerbsquote geht wesentlich auf die Frauenerwerbstätigkeit zurück, die einen Zuwachs von 59,0 auf 73,6 % und damit einen der höchsten Werte in der EU erreicht.
- **Zunehmende Selbstständigkeit:** Die Zahl der Selbstständigen hat sich von über drei auf über 4,3 Mio. erhöht, der Anteil an allen Erwerbstätigen ist somit von 9,5 auf 10,7 % gestiegen.
- **Wieder wachsendes Arbeitsvolumen:** Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen, die Zahl aller pro Jahr von allen Erwerbstätigen geleisteten Arbeitsstunden, sank zwischenzeitlich unter das Niveau der frühen 1990er Jahre. Es zeigt seit 2005 wieder einen ansteigenden Trend, lag aber 2015 immer noch um 1,4 % unter dem Niveau von 1992.
- **Abnehmende Arbeitszeit:** Die durchschnittlich geleistete wöchentliche Arbeitszeit der abhängig Beschäftigten ist um 13,7 % von 34,3 Stunden auf 29,6 Stunden gesunken. Diese Entwicklung ist zu wesentlichen Teilen ein Resultat der von 14 auf 28 % gestiegenen Teilzeitquote. Teilzeitarbeit wird überwiegend von Frauen geleistet (84 %).
- **Tertiärisierung der Wirtschaft:** Der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor ist von 62,6 auf 74,1 % gewachsen, der im Verarbeitenden Gewerbe von 34,7 auf 24,4 % geschrumpft. Prozesse der Digitalisierung werden diesen Strukturwandel vermutlich beschleunigen, wobei eher Veränderungen zwischen Branchen und Qualifikations- bzw. Anforderungsniveaus als bei der Gesamtzahl der Erwerbstätigen zu erwarten sind (vgl. Wolter et al. 2016).
- **Höherqualifizierung:** Die Qualifikationsstruktur hat sich zugunsten der höheren Qualifikationen verschoben. Auf Erwerbstätige in höher qualifizierten Tätigkeiten (mit Abschlüssen an Hoch- und Fachhochschulen, Berufsakademien sowie Berufsfachschulen) entfielen 2011 42 % des Gesamtmarktes, 1992 waren es 33 %.
- **Wachsender Niedriglohnbereich:** Der Anteil der Niedriglohnbezieher mit einem Lohn unter zwei Dritteln des Medianlohnes hat sich zwischen 1995 und 2013 von 18,8 auf 24,4 % erhöht, wobei sich die Anteilswerte zwischen Ost- (38,5 %) und Westdeutschland (21,1 %) deutlich unterscheiden.
- **Demografischer Wandel:** Das Erwerbspersonenpotenzial nimmt ab und altert. Zwischen 1991 und 2010 stieg der Anteil der 40- bis 64-jährigen Erwerbstätigen von 43,5 auf 57,9 %. Schätzungen gehen davon aus, dass die erwerbsfähige Bevölkerung 2030 um über acht Mio. niedriger sein wird als 2010 (vgl. Zika/Helmrich/Kalinowski et al. 2012).
- **Atypische Beschäftigungsverhältnisse gewinnen, das Normalarbeitsverhältnis verliert an Bedeutung.**
- **Schließlich ändert sich das Arbeitsangebot durch Zuwanderung.** Für Bürger aller EU-Mitgliedsländer gilt das Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit als eine der vier Grundfreiheiten des EU-Vertrages. Die Arbeitsmarktintegration der Fluchtmigranten aus nicht-europäischen Ländern, deren Zahl 2015 einen Höhepunkt erreichte, stellt aufgrund fehlender Sprachkenntnisse und der polarisierten (Aus-)Bildungsstruktur – bei gleichzeitig hohem Bildungspotenzial – eine zentrale Herausforderung der kommenden Jahre dar (vgl. Brücker/Schewe/Sirries 2016).

4 Wandel der Beschäftigungsformen

Insbesondere in sozialpolitischer Hinsicht bedeutsam ist der Wandel der Beschäftigungsformen von Normalarbeitsverhältnissen (NAV) zu atypischen Formen (vgl. Keller/Seifert 2013). Analytischer Bezugspunkt ist das NAV, dessen konstitutive Kriterien sind:

- Vollzeittätigkeit mit existenzsicherndem Einkommen,
- Dauerhaftigkeit bzw. Kontinuität des Beschäftigungsverhältnisses,
- Einbindung in die Systeme sozialer Sicherung, vor allem die Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung,
- Identität von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis,
- Weisungsgebundenheit des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber.

Das NAV verliert allmählich seine Dominanz, wohingegen die sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnisse – nicht alle gleichmäßig, aber in ihrer Gesamtheit – an Bedeutung gewinnen (s. Tab. 1). Seit Beginn der 1990er Jahre hat sich deren Anteil auf über ein Drittel (39 %) aller abhängigen Beschäftigungsverhältnisse nahezu verdoppelt, sodass von einem Randphänomen nicht mehr die Rede sein kann. Diese Entwicklung führt zu Problemen, weil sämtliche atypischen Formen erhebliche soziale Risiken in kurz-, mittel- und langfristiger Perspektive aufweisen (Einkommen, Beschäftigungsstabilität, Beschäftigungsfähigkeit, soziale Sicherung). Diese Prekariätsrisiken bestehen nicht nur während, sondern auch nach der Erwerbstätigkeit (Armut im Alter).

Bei der Sammelkategorie *atypische Beschäftigungsverhältnisse* sind folgende Formen zu unterscheiden, deren Ausgangsniveaus und Entwicklungsdynamik sowie Folgewirkungen beträchtliche Unterschiede aufweisen (s. Tab. 1):

- Teilzeitarbeit ist definiert durch eine im Vergleich zum NAV reduzierte Wochenarbeitszeit (von weniger als 35 Stunden) und daher geringerem Einkommen. Sie hat von 1992 bis 2013 deutlich (auf fast zehn Mio.) zugenommen und ist mit über 28 % die bei Weitem bedeutendste Variante.
- Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) sind Tätigkeiten mit monatlichen Einkommen von gegenwärtig bis 450 Euro. Diese Einkommen sind für Arbeitnehmer weder steuer- noch sozialversicherungspflichtig, Arbeitgeber zahlen 30 % Sozialversicherungsbeiträge incl. Steuern. Minijobs können ausschließlich oder als Nebentätigkeit ausgeübt werden. Ihre nach der Deregulierung durch die Hartz-Reformen zunächst starke Expansion hat sich seit 2007 abgeflacht und beträgt knapp 7,4 Mio. (knapp 23 %); die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten blieb seit 2009 in etwa konstant und liegt bei gut 4,9 Mio., die Zahl der Minijobs als Nebentätigkeit stieg dagegen.
- Die Hartz-Gesetze führten zwischen Minijobs und sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung eine Gleitzone für monatliche Einkommen von aktuell zwischen 451 und 850 Euro in Form von Midijobs ein. Die Beschäftigten zahlen niedrige, allmählich steigende Sozialversicherungsbeiträge, die Arbeitgeber die normalen Beiträge. Die Zahl der Midijobber hat sich zwar auf ca. 1,3 Mio. (gut 4 %) verdoppelt, spielt jedoch eine geringere Rolle als die der Minijobber.

Arbeitsmarkt

Tabelle 1: Atypische Beschäftigung und Solo-Selbstständige 1991–2013

Jahr	Beschäftigte insgesamt		Teilzeitarbeit ¹⁾		Geringfügig Beschäftigte ²⁾		ausschließlich geringfügig Beschäftigte		Midijobs ³⁾		Leiharbeit ²⁾		Befristet Beschäftigte (ohne Auszubildende)		Selbstständige ohne Mitarbeiter		Gesamt ⁴⁾
	in 1.000	Anteil an Beschäftigten in %	in 1.000	Anteil an Beschäftigten in %	in 1.000	Anteil an Beschäftigten in %	in 1.000	Anteil an Beschäftigten in %	in 1.000	Anteil an Beschäftigten in %	in 1.000	Anteil an Beschäftigten in %	in 1.000	Anteil an Beschäftigten in %	in 1.000	Anteil an allen Erwerbstätigen in %**	
1991	31.386	13,7	4.306	13,7							134	0,4	1.968	6,2	1.284	3,7	
1992	30.958	14,0	4.337	14,0							136	0,4	2.004	6,5	1.284	3,7	
1993	30.360	14,7	4.474	14,7							121	0,4	1.792	5,9	1.320	3,9	19,3
1994	30.124	15,3	4.596	15,3							139	0,5	1.867	6,2	1.355	4,0	19,7
1995	30.039	15,6	4.698	15,6							176	0,6	1.986	6,6	1.422	4,7	23,7
1996	29.746	16	4.774	16							178	0,6	1.897	6,4	1.521	4,2	25,5
1997	29.350	17,1	5.020	17,1							213	0,7	1.955	6,6	1.617	4,9	25,5
1998	29.227	17,5	5.128	17,5							253	0,9	2.021	6,9	1.646	5,0	25,5
1999	29.678	18,6	5.508	18,6							286	1,0	2.302	7,8	1.649	5,0	27,7
2000	29.862	19	5.664	19							339	1,1	2.265	7,6	1.697	5,1	29,0
2001	29.941	19,8	5.928	19,8							357	1,2	2.212	7,4	1.682	5,0	30,8
2002	29.670	20,4	6.039	20,4							336	1,1	2.052	6,9	1.715	5,0	31,7
2003	29.133	21,4	6.231	21,4	5.533	19	4.375	15	607	2,1	327	1,1	2.069	7,1	1.807	5,5	33,4
2004	28.613	21,8	6.244	21,8	6.466	22,6	4.803	16,8	734	2,6	400	1,4	2.051	7,2	1.920	5,9	34,3
2005	28.992	22,9	6.652	22,9	6.492	22,4	4.747	16,4	946	3,3	453	1,6	2.498	8,6	2.110	6,4	34,5
2006	29.747	24	7.139	24	6.761	22,7	4.854	16,3	1.088	3,7	598	2	2.725	9,2	2.128	6,3	36,3
2007	30.338	23,9	7.255	23,9	6.918	22,8	4.882	16,1	1.195	3,9	731	2,4	2.752	9,1	2.112	6,1	37,0
2008	30.825	23,7	7.302	23,7	6.792	22	4.882	15,8	1.241	4,0	794	2,6	2.827	9,2	2.103	6,0	36,0
2009	30.755	24,1	7.401	24,1	6.993	22,7	4.932	16	1.280	4,2	610	2	2.734	8,9	2.137	6,1	36,6
2010	31.076	24,2	7.513	24,2	7.018	22,6	4.916	15,8	1.320	4,2	806	2,6	2.858	9,2	2.169	6,2	37,6
2011	31.042	24,4	7.580	24,4	7.383	23,8	4.894	15,8	1.319	4,2	910	2,9	2.811	9,1	2.192	6,2	38,2
2012	31.391	24,4	7.666	24,4	7.434	23,7	4.834	15,4	1.320	4,2	908	2,9	2.640	8,4	2.189	6,2	38,6
2013	31.701	24,7	7.447	24,7	7.447	23,5	4.819	15,2	1.354	4,3	852	2,7	2.524	8	2.091	5,9	39,1
2014	32.021	25,3	8.094	25,3	7.511	23,5	5.087	15,9	1.336	4,2	913	2,9	2.464	7,7	2.047	5,7	
2015	32.367	25,5	8.254	25,5	7.381	22,8	4.902	15,1	1.320	4,1	961	3	2.531	7,8	1.991	5,5	

1) jeweils April

2) jeweils Ende Juni

3) Midijobs = jeweils Ende Dezember

4) überschneidungsfrei, berechnet auf Basis von SOEP-Daten

Quelle: Keller/Seifert 2013: 26 f.; bearbeitet und ergänzt

- Befristete Beschäftigungsverhältnisse enden zu einem bestimmten Zeitpunkt, ohne dass die ansonsten üblichen Kündigungsschutzregelungen greifen. Diese Form ist langfristig auf über 2,5 Mio. (knapp 8 %) angewachsen (ohne Auszubildende). Erheblich höher liegen die Anteile bei neu abgeschlossenen Arbeitsverträgen, von denen fast jeder Zweite zunächst befristet ist. Betroffen sind hauptsächlich jüngere Arbeitnehmer.
- Leiharbeit bildet im Gegensatz zu den bisher genannten Formen ein dreiseitiges Vertragsverhältnis zwischen Arbeitnehmer, Verleih- und Entleihunternehmen, wobei Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis divergieren. Sie hat infolge ihrer Deregulierung durch die Hartz-Gesetze (Aufhebung des Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbots) signifikant zugenommen (auf über 0,85 Mio. bzw. mehr als 2 % der abhängig Beschäftigten. Leiharbeit ist stärker vom Konjunkturzyklus abhängig als die anderen Formen.
- Solo-Selbstständigkeit bezeichnet schließlich Selbstständige ohne weitere Mitarbeiter. Bei ihnen handelt es sich nicht um abhängig Beschäftigte im engeren Sinne, sie sind aber häufig ähnlichen Risiken ausgesetzt. Ihre Anzahl ist in den 1990er und frühen 2000er Jahren auf über 2 Mio. (ca. 6 % der Erwerbstätigen) angestiegen, sinkt aber leicht seit 2011.

Infolge dieses Wandels der Beschäftigungsverhältnisse ist der Arbeitsmarkt durch eine wachsende Segmentierung bzw. sogar Polarisierung charakterisiert. Frauen sind mit Ausnahme der Leiharbeit in sämtlichen Formen atypischer Beschäftigung mehr (Teilzeit) oder weniger deutlich (Befristung) überrepräsentiert, d. h., die geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarktes nimmt zu.

5 Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes

Für die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes sind vor allem Regelungen relevant, die den Grad der Flexibilität beeinflussen. Flexibilität benötigt der Arbeitsmarkt, um entweder auf kurzfristige Nachfrageschwankungen, ausgelöst durch Fehlentwicklungen auf den Güter- oder Geldmärkten, oder auf langfristige Strukturänderungen wie den demografischen Wandel reagieren zu können.

Grundlegend ist die Unterscheidung zwischen den beiden Formen der internen und externen Flexibilisierung, d. h. solchen ohne und mit Zugang zum (betriebs-)externen Arbeitsmarkt (vgl. Atkinson 1984; OECD 1986). Mit diesen alternativen und vielfältig kombinierbaren Anpassungsformen können Betriebe auf schwankenden Bedarf im Arbeitseinsatz reagieren (s. Tab. 2). Interne Flexibilität basiert auf Kosten und das Arbeitsvolumen senkenden Maßnahmen bei unverändertem Beschäftigungsniveau (u. a. Überstunden, Kurzarbeit, Arbeitszeitkonten, Einkommensanpassungen). Externe Flexibilität bedient sich der zahlenmäßigen Personalanpassung durch die „klassischen“ Instrumente Entlassung und Einstellung sowie Befristung und Leiharbeit.

In einer weitergehenden, weniger verbreiteten Differenzierung lassen sich die Sub-Formen numerische, funktionale und Entgeltflexibilität unterscheiden. Durch Kreuzung der beiden Dimensionen entsteht eine für die Analyse betrieblicher Flexibilität hilfreiche Matrix:

- Intern-numerische Flexibilität nutzt bei schwankender Kapazitätsauslastung vor allem eine zeitliche Anpassung des Arbeitsvolumens mithilfe von Überstundenabbau, Zeitkonten und beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen oder auch Kurzarbeitergeld.

Arbeitsmarkt

- Intern-funktionale Flexibilität setzt bei wechselnden Produktionserfordernissen primär auf eine Anpassung der Arbeitsorganisation sowie eine entsprechend breite Qualifikation der Beschäftigten, welche bei strikten „work rules“ und fehlender Breite der Ausbildung allerdings nur eingeschränkt gegeben sind. Intern-numerische bedingt häufig intern-funktionale Flexibilität.
- Monetäre bzw. Entgeltflexibilität hat im Rahmen von tariflichen Öffnungsklauseln und betrieblichen Bündnissen (vgl. Massa-Wirth/Seifert 2004; Bellmann/Gerner 2012) seit Mitte der 1990er Jahre an Bedeutung gewonnen (u. a. Wegfall von Überstundenzuschlägen oder Sonderzahlungen, befristete Kürzung der Stundenlöhne). Ferner breiten sich leistungs- und ergebnisabhängige Entgeltformen aus (vgl. Bispinck/Schulten 2003), die nach wirtschaftlicher Lage variieren.

Tabelle 2: Formen der Flexibilität

	intern	extern
numerisch	<ul style="list-style-type: none"> - Zeitkonten - Beschäftigungssichernde Arbeitszeitänderungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Entlassungen und Einstellungen - Leiharbeit - Befristet Beschäftigte
funktional	<ul style="list-style-type: none"> - Weiterbildung - Arbeitsorganisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Transfergesellschaft
temporal	<ul style="list-style-type: none"> - Geringfügige Beschäftigung / Mini-und Midijobs - Teilzeitarbeit 	
monetär	<ul style="list-style-type: none"> - Tarifliche Öffnungsklausel - Betriebliche Bündnisse - Geringfügige Beschäftigung / Minijobs - Leistungsbezogene Entgelte 	<ul style="list-style-type: none"> - Lohnkostenzuschüsse bzw. -subventionen

Quelle: Keller/Seifert 2013: 84

Auch bei externer Flexibilität lassen sich drei Unterformen unterscheiden:

- Extern-numerische Flexibilität basiert auf der zahlenmäßigen Anpassung der Beschäftigtenzahl (Personalauf- und -abbau, Leiharbeit und Befristungen).
- Extern-funktionale Flexibilität bezieht sich auf die Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte an den externen Arbeitsmarkt, die wiederum eine Voraussetzung ist, dass bei Strukturwandel eine mangelnde Übereinstimmung von Arbeitsangebot und -nachfrage (Mismatch-Probleme) vermieden wird (Qualifizierung für den externen Arbeitsmarkt z. B. im Rahmen von betrieblichen Transfergesellschaften).

- Extern-monetäre Flexibilität beruht auf Variation der Arbeitskosten; sie kann durch Lohnkostensubventionen beeinflusst werden.

Seit Mitte der 1980er Jahre haben schrittweise Deregulierungen den Spielraum für alle genannten Formen der Flexibilität erweitert.

Folgende Maßnahmen erweiterten die externe Flexibilität:

- Das Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG; Gesetz über arbeitsrechtliche Vorschriften zur Beschäftigungsförderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 1985 (BGBl. I, 710) einschließlich mehrerer Verlängerungen) erweiterte insbesondere die Möglichkeit des Abschlusses befristeter Arbeitsverträge ohne sachliche Begründung, die durch die Hartz-Gesetze auf zwei Jahre ausgedehnt wurden.
- Bedeutsame Erweiterungen brachten die Hartz-Gesetze mit der Deregulierung der Leiharbeit, der Ausweitung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse sowie der Einführung von Midijobs.
- Gelockert wurde ferner der Kündigungsschutz, indem der Schwellenwert der Anwendbarkeit von fünf auf zehn Beschäftigte heraufgesetzt wurde.

Für mehr Spielraum bei intern-numerischer Flexibilität sorgten folgende Maßnahmen:

- Bandbreitenmodelle bei der Standardarbeitszeit erlauben es, die tarifliche Arbeitszeit im Rahmen betrieblicher Vereinbarungen in einem festgelegten Korridor entweder abzusenken (z. B. in der Metallindustrie von 35 auf bis zu 30 Stunden) oder (auf bis zu 40 Stunden) zu erhöhen.
- Arbeitszeitkonten, die sich seit den ersten Schritten zur Verkürzung der tariflichen Arbeitszeit Mitte der 1980er Jahre ausbreiteten, geben Betrieben und Beschäftigten die Möglichkeit, die vereinbarte Durchschnittsarbeitszeit in ungleichmäßigen Portionen zu verteilen.
- Das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) erlaubt in seiner aktuellen Fassung erhebliche Freiräume für Lage und Länge der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeiten und erleichtert die industrielle Nacht- und Sonntagsarbeit.

Folgende Maßnahmen erweiterten die monetäre Flexibilität:

- Seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre bieten tarifliche Öffnungsklauseln die Möglichkeit, vom Lohn bzw. Einkommen bei den tariflichen Standards in festgelegten Bandbreiten nach unten abzuweichen.
- Auf tarifvertraglicher Basis eingeführt wurden in verschiedenen Branchen (u. a. Chemie) vor allem sogenannte Einsteigertarife unterhalb des bis dato geltenden Tarifniveaus, besonders für Langzeitarbeitslose mit dem Ziel einer Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen.

6 Mindestlohn

In der ökonomischen Diskussion um den Mindestlohn stehen sich zwei Lager gegenüber. Die Gegner (vgl. Neumark/Wascher 2010) lehnen einen Mindestlohn grundsätzlich ab, weil sie negative Folgen für das Beschäftigungsniveau befürchten, während die Befürworter (vgl. Card/Krueger 1995) diese Befürchtung für gegenstandslos halten. In Deutschland rät die Mehrzahl der Ökonomen (u. a. SRW 2013) zur Ablehnung, während eine Minderheit auf Basis aktueller empirischer Untersuchungen die Einführung befürwortet (vgl. Möller 2012). Deutschland gehörte zu den wenigen EU-Mitgliedsländern, die nicht über einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn verfügten (Schulten 2013). Er wurde erst 2015 mit dem Mindestlohngesetz eingeführt, das jedoch nicht alle Probleme löst:

- Die Höhe des Mindestlohns ist von entscheidender Bedeutung für die Wirkungen auf das Beschäftigungsniveau. Je niedriger die Lohnuntergrenze, desto geringer ist die Zahl der Betroffenen. Die vereinbarte Höhe von 8,50 Euro markiert eher eine Untergrenze, beseitigt allerdings weder das Problem der „Niedriglöhner“ noch das der „Aufstocker“, die überproportional häufig atypisch (besonders in Minijobs) beschäftigt sind. Aufstocker sind Beschäftigte, die zwar Erwerbseinkommen erzielen, aber gleichzeitig Transferleistungen zur Sicherung des Existenzminimums benötigen (aktuell ca. 1,3 Mio.).
- Ausgenommen bleiben Jugendliche unter 18 Jahren, Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten einer Beschäftigung sowie Pflichtpraktika und freiwillige Praktika bis zu drei Monaten während Ausbildung oder Studium.
- Tarifverträge mit niedrigeren Entgelten können im Rahmen von Übergangsregelungen bis Ende 2016 weiter gelten. Diese Übergangsfristen sowie die zeitlich gestreckte Einführung, etwa für Zeitungszusteller, erleichtern den Unternehmen die Anpassung und verhindern mögliche Arbeitsplatzverluste; allerdings verzögern sie die Wirkungen und reduzieren die Zahl der Betroffenen.
- Ohne Anpassungen an zukünftige Preissteigerungen erodiert der reale Wert des Mindestlohns. Über Anpassungen, die sich nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren, unterbreitet eine aus Vertretern der Tarifpartner zusammengesetzte Mindestlohnkommission erstmalig 2016, dann alle zwei Jahre Vorschläge; ab 2017 beträgt die Höhe 8,84 Euro. Ihre Arbeit kann durch Wiederholungen der Grundsatzdiskussion über Nutzen vs. Schaden eines Mindestlohns erschwert werden.
- Die Einhaltung der Umsetzung muss kontrolliert werden, um unlautere Wettbewerbsvorteile durch Nicht-Einhaltung zu verhindern. Die Verhinderung von opportunistischem Verhalten soll die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung übernehmen, die zur Wahrnehmung dieser Aufgaben zusätzliche Stellen erhalten soll. Betriebsräte kommen als Kontrollinstanz häufig nicht infrage, da die betrieblichen Deckungsraten in den besonders betroffenen Branchen (wie Gaststätten und Einzelhandel) sowie (kleinen) Betriebsgrößen überaus niedrig sind.
- Die vorläufigen Ergebnisse der umfangreichen Evaluationsforschung (zusammenfassend Mindestlohn-Kommission 2016) ergeben keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungshöhe. Die Gesamtbeschäftigung stieg weiter; auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nahm zu.

7 Internationalisierung der Arbeitsmärkte

Internationalisierung kann sich aus deutscher Sicht entweder als Europäisierung (vor allem innerhalb der Europäischen Union) oder als Globalisierung vollziehen. Aufgrund der seit den 1980er Jahren fortschreitenden Liberalisierung von Finanz- und Kapitalmärkten sowie der wachsenden Verflechtung der Volkswirtschaften nehmen die Bedeutung supranationaler Regulierung und der Einfluss multinational tätiger Unternehmen zu.

Seit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes 1993 gelten die vier Grundfreiheiten: freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit, freier Kapital- und Zahlungsverkehr. Zum Grundpfeiler der Personenfreizügigkeit gehören Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit sowie andere Vorschriften wie die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen.

Die sozialpolitische Integration der EU ist trotz einiger Fortschritte weniger weit entwickelt als die wirtschaftliche, da die Mitgliedsländer nur schwer zur Abgabe von Kompetenzen zu bewegen sind. In sozialpolitischer Hinsicht vorrangig zu nennen sind Richtlinien zu:

- Arbeitsrecht (u. a. Übergang von Unternehmen, Arbeitszeit, Entsendung von Arbeitnehmern, befristete Arbeitsverträge),
- Gleichbehandlung (u. a. gleiches Entgelt, Zugang zur Beschäftigung, Erziehungsurlaub, soziale Sicherheit),
- Freizügigkeit der Arbeitnehmer (u. a. Aufhebung von Reisebeschränkungen, Bleiberecht, ergänzende Rentenansprüche),
- Gesundheitsschutz und Sicherheit bei der Arbeit (u. a. verschiedene Regelungen zum Umgang mit chemischen, physikalischen und biologischen Arbeitsstoffen).

Mobil ist hauptsächlich der Faktor Kapital, kaum hingegen der Faktor Arbeit: Während nicht nur der Handel, sondern insbesondere auch der Umfang der Direktinvestitionen im Ausland (vorwiegend in anderen EU-Staaten) zugenommen haben, ist trotz des sukzessiven Abbaus aller formalrechtlichen Mobilitätsschranken seit Ende der 1960er Jahre die Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedstaaten gering geblieben. Diese Entwicklung, für die in erster Linie sprachliche und kulturelle Faktoren verantwortlich sind, unterscheidet die EU deutlich von den USA.

Eine Europäisierung der Arbeitsmärkte findet nur in spezifischen beruflichen Segmenten (vor allem für Hochqualifizierte) sowie Branchen (wie der Bauindustrie) statt. Wanderungen in die EU sind quantitativ bedeutender als Wanderungen innerhalb der EU; die sogenannte Interpenetrationsrate liegt zwischen 2 und 3 %. Die Wanderungsbilanz (Zuzüge minus Fortzüge) ist nach kurzfristigen negativen Salden im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2010 wieder positiv. Zwar kann sie allein die Folgen des demografischen Wandels langfristig nicht kompensieren, sie leistet aber einen positiven Nettobeitrag (u. a. Finanzierung der Sozial-, insbesondere der Rentenversicherung).

Die infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 schlechtere Arbeitsmarktsituation besonders in den GIPS-Ländern (Griechenland, Italien, Portugal, Spanien) führt zu vermehrter Mobilität speziell jüngerer, häufig gut ausgebildeter Arbeitnehmer, die in ihren Herkunftsländern von struktureller Arbeitslosigkeit betroffen sind. Trotz der Zunahme bleibt die Migration auf niedrigem

Arbeitsmarkt

Niveau. Zugleich nimmt die Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedsländern (überwiegend Bulgarien und Rumänien) deutlich zu, da die Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland (Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit) im Gegensatz zur Mehrheit der EU-Mitgliedsländer positiv verläuft. Die 2012 in Kraft getretenen Gesetze zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (BQFG) sowie zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union lassen sich vor diesem Hintergrund als erste Schritte einer gezielten Einwanderungspolitik in Deutschland verstehen.

Literatur

- Atkinson, J. (1984): Flexibility, uncertainty and manpower. Brighton.
- Bellmann, L.; Gerner, H.-D. (2012): Betriebliche Bündnisse für Beschäftigung in der Krise 2008/2009 erfolgreich. In: Wirtschaftsdienst 92 (10), 706-711.
- Bispinck, R.; Schulten, T. (2003): Verbetrieblichung der Tarifpolitik? Aktuelle Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten. In: WSI-Mitteilungen 56 (3), 157-166.
- Brücker, H.; Schewe, B.; Sirries, St. (2016): Eine vorläufige Bilanz der Fluchtmigration nach Deutschland. Nürnberg. = IAB-Aktuelle Berichte 19/2016.
- Card, D.; Krueger, A. B. (1995): Myth and measurement: The new economics of the minimum wage. Princeton.
- Franz, W. (2013): Arbeitsmarktökonomik. Berlin.
- Keller, B.; Seifert, H. (2013): Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität: Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick. Berlin.
- Massa-Wirth, H.; Seifert, H. (2004): Betriebliche Bündnisse für Arbeit nur mit begrenzter Reichweite? In: WSI-Mitteilungen 57 (5), 246-254.
- Mindestlohnkommission (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Berlin. http://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2016.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (31.01.2017).
- Möller, J. (2012): Minimum wages in German industries – what does the evidence tell us so far? In: Journal for Labour Market Research 45 (3-4), 187-199.
- Neumark, D.; Wascher, W. L. (2010): Minimum wages. Cambridge, MA.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (ed.) (1986): Flexibility in the labour market: The current debate. Paris.
- Schulten, T. (2013): WSI-Mindestlohnbericht 2013 – Anhaltend schwache Mindestlohnentwicklung in Europa. In: WSI-Mitteilungen 66 (2), 125-132.
- Sengenberger, W. (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten: Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main/New York.

- Solow, R. M. (1990): The labor market as a social institution. Oxford.
- SRW – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013): Jahresgutachten 2013/14: Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Wiesbaden.
- Wolter, M. I. et al. (2016): Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie. Szenario-Rechnungen im Rahmen der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen. Nürnberg. = IAB-Forschungsbericht 13/2016.
- Zerche, J.; Schöning, W.; Klingenberger, D. (2000): Arbeitsmarktpolitik und -theorie. Lehrbuch zu empirischen, institutionellen und theoretischen Grundfragen der Arbeitsökonomik. München.
- Zika, G.; Helmrich, R.; Kalinowski, M.; Wolter, M. I.; Hummel, M.; Maier, T.; Hänisch, C.; Drosdowski, T. (2012): Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis 2030: In der Arbeitszeit steckt noch eine Menge Potenzial. Nürnberg. = IAB-Kurzbericht 18.

Weiterführende Literatur

- Allmendinger, J.; Eichhorst, W.; Walwei, U. (Hrsg.) (2005): IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Analysen, Daten, Fakten. Frankfurt am Main/New York.
- Brücker, H.; Klinger, S.; Möller, J.; Walwei, U. (Hrsg.) (2012): Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Analysen, Daten, Fakten. Bielefeld.
- Franz, W.; Gerlach, K.; Sadowski, D.; Walwei, U. (Hrsg.) (2005): Themenheft: Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigung. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 38 (2-3), 123-460.
- Möller, J.; Walwei, U. (Hrsg.) (2009): Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Bielefeld.

Bearbeitungsstand: 12/2016